

Freihandelsabkommen – Die Entmachtung der Parlamente

2. Zivilgesellschaftliches Außenwirtschaftsforum in Berlin 24.2.2014

Eröffnungsbeitrag von Jürgen Maier

Anrede,

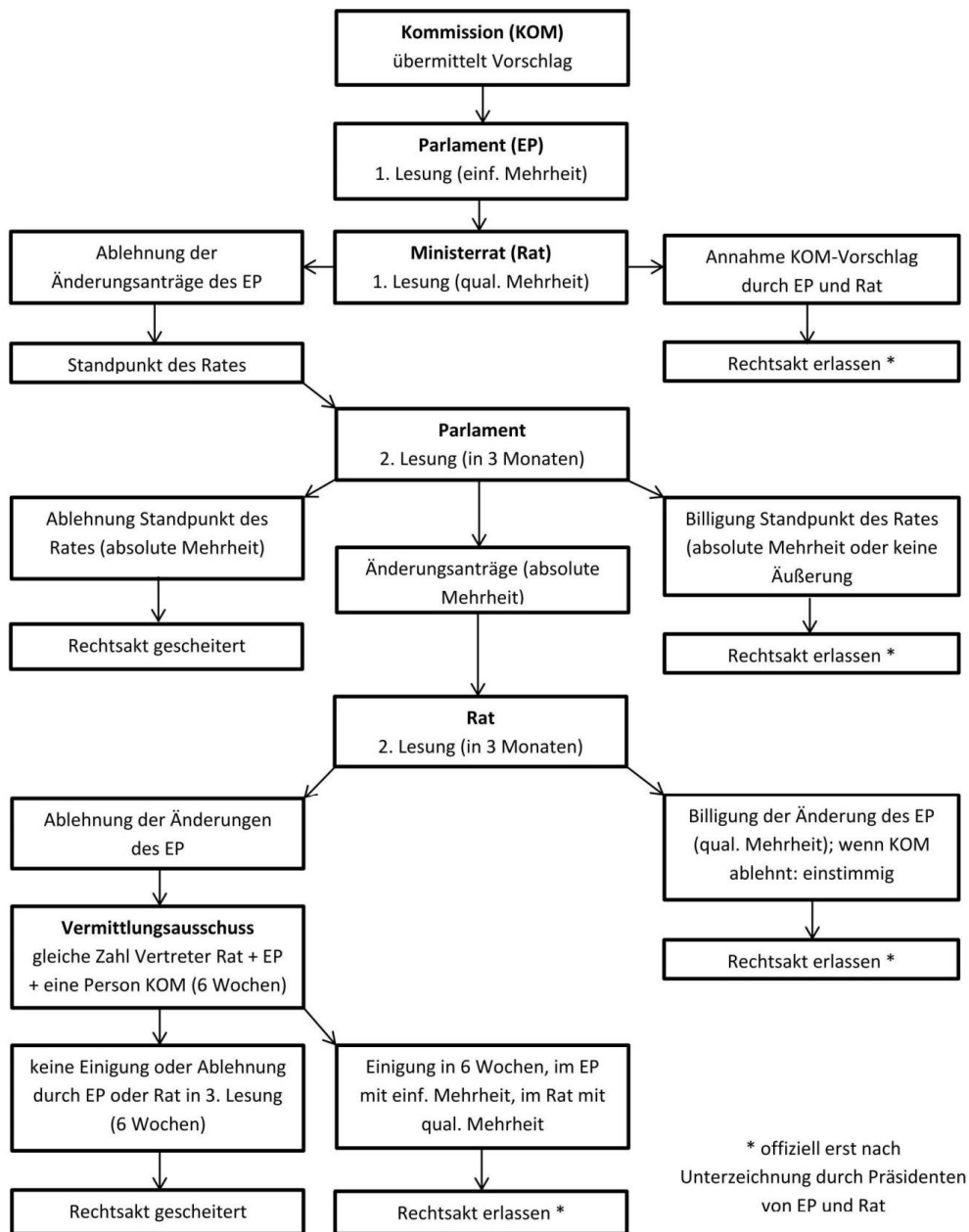
wir leben in einer Demokratie. In einer parlamentarischen Demokratie, um genauer zu sein. Demokratie ist ja ein recht umfassender Begriff, und in jedem demokratischen Land der Welt sieht das im Detail anders aus. Und dann gibt es noch die Europäische Union, ein Bund von 28 Demokratien irgendwo auf der Zwischenstufe zwischen Staatenbund und Bundesstaat, in der es ein allseits zugegebenes Demokratiedefizit gibt.

Wie dem auch sei, Kennzeichen jeder Demokratie ist es, dass Regierungen von frei gewählten Parlamenten kontrolliert werden und nicht umgekehrt. Parlamente wiederum beschliessen Gesetze nach sorgfältiger, öffentlicher Beratung, und die Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft und auch die Medien haben die Möglichkeit, ihren Abgeordneten mitzuteilen, was sie von Gesetzentwürfen halten, und sie können dagegen protestieren, Änderungen fordern und so weiter. Es finden Sachverständigenanhörungen statt, Verbändeanhörungen, ein umfassender Meinungsbildungsprozess. Wer Einfluss nehmen will, kann dies und hat das demokratische Recht dazu.

So ist es im Bundestag üblich, im Bundesrat, im Europaparlament. Sie können auf die Webseite dieser Verfassungsorgane gehen und alle Dokumente, alle Tagesordnungen, alle Sitzungsprotokolle einsehen. Wenn die Bundesregierung ein Gesetz vorschlägt, wenn die Kommission eine Richtlinie vorschlägt, dann können sie dies nachlesen, und auch welche Änderungsanträge die Fraktionen gestellt haben und wie darüber abgestimmt wurde.

Wer also Gesetze ändern will, kann dies nicht mit einem Federstrich tun. Das ist insbesondere ein Problem, wenn Sie unpopuläre Massnahmen vorhaben. Da müssen Sie viele Hürden nehmen. Nehmen wir einmal ein hypothetisches Beispiel, eines das zurzeit im Kontext mit den Transatlantischen Freihandelsabkommen viel diskutiert wird. Nehmen wir einmal an, Sie wollen Hormonfleisch in der Europäischen Union legalisieren, eine Rechtslage wie in den USA herbeiführen. Im Europaparlament müsste die Kommission dazu folgendes Verfahren einschlagen:

Ordentliches Verfahren



Sieht ziemlich langwierig aus, nicht wahr? Ist es auch. Wenn sich Kommission, Parlament und Rat weitgehend einig sind, können Sie das Verfahren auch abkürzen, aber für umfassende demokratische Einflussnahme ist dann immer noch genug Platz. Im Bundestag und Bundesrat ist es zwar ein bisschen anders, aber das Prinzip ist dasselbe, es gibt erste Lesungen, Ausschussberatungen, zweite Lesungen und manchmal auch noch dritte, und dann müssen sich Bundestag und Bundesrat auch noch einigen. In der Praxis heisst das, CDU/CSU, SPD und über den Bundesrat auch die Grünen müssen sich irgendwie einigen. Und die Texte, über die sie sich einigen, können Sie nachlesen.

Die Chance, dass Sie Ihr Hormonfleisch auf diese Weise legalisiert bekommen, ist nicht sehr hoch. Dasselbe gilt für viele andere Regulierungen, die Ihnen vielleicht nicht passen, ob das nun die

unpopuläre Gentechnik ist, oder sonstige Verbraucherschutz- oder Umweltauflagen, Sozialstandards und so weiter.

Es gibt aber auch noch einen anderen Weg. Verpacken Sie Ihr Projekt doch einfach in ein Freihandelsabkommen. So ein Abkommen hat nämlich einen gänzlich anderen Gesetzgebungsweg. Dabei spielt es auch kaum eine Rolle, ob Sie mit so einem Abkommen in erster Linie Handelspolitik machen oder alle möglichen anderen Dinge, von denen Sie einfach nur behaupten, dass Sie damit den Handel ankurbeln wollen.

Handelspolitik findet in Europa, aber auch in den USA in einem weitgehend vordemokratischen Raum statt. Kommission und Bundesregierung sagen, das müsse so sein, weil man nur mit diesem hohen Mass an Vertraulichkeit mit anderen Ländern verhandeln könne, sonst habe man taktische Nachteile. Aber: Verhandlungen mit anderen Ländern über, sagen wir, Umweltschutz oder Kultur oder was auch immer, finden weitaus transparenter und öffentlicher statt.

Handelspolitik ist die exklusive Kompetenz der EU, also dieses Gebildes mit einem Demokratiedefizit. Handelspolitik hat schon deswegen ein geradezu eingebautes Demokratiedefizit. Kein Europaabgeordneter kann eine Initiative ergreifen, Verhandlungen zu solch einen Vertrag zu beginnen. Das kann nur die Kommission. Die wiederum schlägt das dem Europäischen Rat vor, also den Regierungen der Mitgliedsstaaten – nicht dem Parlament. Das hat da nichts mitzureden. Das Verhandlungsmandat beschliesst der Rat, also die Bundesregierung zusammen mit den 27 anderen Regierungen, und das ist geheim. Weder Europaparlament noch die nationalen Parlamente erfahren es, und zustimmen müssen sie schon gar nicht. Sie können zwar Empfehlungen formulieren, aber die sind vollkommen unverbindlich, und das Parlament erfährt vor allem nicht einmal ob sie berücksichtigt wurden, weil das Mandat ja geheim ist. Es sei denn, ein couragierter Mensch lässt das Mandat durchsickern.

Dann verhandelt die Kommission, und nicht nur das Verhandlungsmandat bleibt geheim, sondern auch die Papiere die die Kommission in die Verhandlungen einbringt, oder von der anderen Seite auf den Tisch gelegt bekommt, die Vertragsentwürfe, die Verhandlungsberichte der Kommission, alles geheim. Bei den TTIP-Verhandlungen haben die Amerikaner der Kommission sogar noch verboten, die amerikanischen Verhandlungsvorschläge den Regierungen der EU-Mitgliedsländer weiterzugeben – von Parlamenten ganz zu schweigen. Metternichsche Machtpolitik in Vollendung. Tja, und irgendwann, nach Jahren, liegt dann ein fertiger Vertrag vor, meist viele hunderte Seiten lang, und den bekommen die Parlamente dann. Sie können ihn aber nicht mehr ändern.

Kurzum: vergessen Sie alles, was Sie über die üblichen Gesetzgebungsprozesse wissen. In der Handelspolitik kommen Parlamente erst in Spiel, wenn alles fertig ist. Dann dürfen sie ja sagen. Theoretisch dürfen sie natürlich auch nein sagen, wir sind ja nicht im Obersten Sowjet oder der DDR-Volkammer, aber praktisch tun sie das eigentlich nie.

Weil aber moderne sogenannte Freihandelsabkommen weit mehr regeln als nur Handelspolitik, sind fast immer auch nationale Kompetenzen der EU-Mitgliedsstaaten berührt. Deshalb müssen auch die Parlamente der 28 Mitgliedsländer zustimmen. In Deutschland sind das Bundestag und Bundesrat gemeinsam. Eigentlich ist der Begriff Freihandelsabkommend deshalb irreführend – wenn es nur das wäre, müsste nur das Europaparlament zustimmen. Es handelt sich um ein sogenanntes »gemischtes Abkommen«, ein Abkommen das gemischte Kompetenzen sowohl der EU als auch der Mitgliedsstaaten berührt.

Also müssen mindestens 30 Parlamente zustimmen – das Europaparlament, die 28 Parlamente der Mitgliedsländer, plus das Parlament des Vertragspartnerlandes, also der US-Kongress. De facto sind es mehr, weil manche Länder ja zwei Kammern haben, wie wir mit dem Bundesrat. Was machen diese vielen Parlamente mit ihrer Kompetenz? Eigentlich gar nichts.

Ich will ihnen mal ein praktisches Beispiel nennen, das letzte Freihandelsabkommen das Bundestag und Bundesrat ratifiziert haben, vor knapp einem Jahr, das Abkommen der EU mit Kolumbien und Peru. Wir haben als NGOs letztes Jahr versucht, die Ratifizierung des Abkommens mit Kolumbien und Peru zu verhindern – weil wir genauso wie unsere NGO-Partner in Kolumbien und Peru glauben, dass dieses Abkommen die menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Konflikte und Probleme in Peru und Kolumbien verschärfen wird. Nachdem der Bundestag in letzter Lesung mit der Mehrheit von CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen von SPD, Grünen und Linken zugestimmt hatte, dachten wir die neue Oppositions-Mehrheit im Bundesrat könnten wir nun nutzen. Weit gefehlt. Wir stellten erstaunt fest, dass der Bundesrat in erster Lesung schon 6 Wochen früher einstimmig, alle Länder, alle Parteien, zugestimmt hatte. Wie bitte? Waren die flammenden Reden der damaligen Oppositionsparteien gegen die schlechten Konsequenzen des Abkommens, die Forderung nach Nachverhandlungen nicht ernst gemeint?

Wir starteten eine Lobbykampagne, um in der entscheidenden zweiten Lesung das Abkommen im Bundesrat zu stoppen. Wir wollten erreichen, dass der Bundesrat einen Nachverhandlungsauftrag formuliert, damit der Vertrag auch den Kleinbauern etwas bringt. Dazu wäre eigentlich nur erforderlich gewesen, dass SPD, Grüne und Linke im Bundesrat genauso abstimmen wie im Bundestag. Eigentlich nicht zuviel verlangt, sollte man meinen. Aber: es war zuviel verlangt. Mit enormem Lobbydruck gelang es uns, Enthaltungen der 7 rot-grün und rot-rot regierten Länder zu erreichen; ohne einen grünen oder linken Koalitionspartner war die SPD nirgendwo bereit, nicht zuzustimmen. Sie hätte es in der Hand gehabt, aber sie wollte nicht. Die Begründung war nicht inhaltlicher Natur, sondern: es könne nicht angehen, dass der Bundesrat ein Abkommen der EU stoppt. Es kann also nicht angehen, dass der Bundesrat seine Rolle als Verfassungsorgan ernsthaft wahrnimmt – ein in einer Demokratie höchst merkwürdiges Verständnis. Ausserdem sei so etwas noch nie vorgekommen. Das macht die Sache allerdings nicht besser, sondern eher noch schlimmer. Merkwürdigerweise war es aber kein Problem für die SPD, im Bundesrat das Steuerabkommen mit der Schweiz zu stoppen.

Immerhin hat der Bundesrat im Juni eine Resolution zu TTIP beschlossen, in der eine Reihe von Anforderungen und Einschränkungen formuliert wurden samt der Formulierung *»Angesichts der Ankündigungen von EU- und US-Entscheidungsträgern, das beabsichtigte Freihandelsabkommen inhaltlich sehr weit zu fassen, weist der Bundesrat vorsorglich auf seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen hin. Der Bundesrat fordert angesichts der Tragweite und Bedeutung des zu verhandelnden Abkommens die Bundesregierung auf, sich für die Veröffentlichung der Verhandlungsmandate sowie eine transparente Verhandlungsführung einzusetzen.«* Wenige Tage später twittert der damalige Wirtschaftsminister Rösler direkt aus der Kabinettsitzung, *»TTIP-Verhandlungsmandat unverändert beschlossen«*. Im Klartext: Wen interessieren schon Bundesratsresolutionen? Und natürlich erhalten die Bundesländer und der Bundesrat genausowenig wie der Bundestag die Verhandlungsdokumente und –berichte. Ihre Aufgabe ist es in den Augen der Bundesregierung offenbar, nicht so viel zu fragen und am Ende halt Ja zu sagen.

Notfalls machen die Regierungen die Verträge auch ohne Parlamente...

Aber das ist noch nicht alles. Einige Abgeordnete wollten im Rahmen dieser Debatte wissen, was eigentlich passiert, wenn der Bundesrat das Kolumbien-Peru-Abkommen abgelehnt hätte. Die Antwort war erstaunlich: es gibt einen ganz einfachen Weg für die EU-Regierungen, solche Abkommen dennoch in Kraft zu setzen, selbst wenn einzelne Parlamente in den Mitgliedsstaaten die Ratifizierung verweigern. Der Europäische Rat, also die Regierungen, können das Abkommen schon mal »vorläufig anwenden«. Nur das Europaparlament muss dem zustimmen. Diese »vorläufige Anwendung« wird durch den Lissaboner Vertrag, Artikel 188n, ermöglicht und gilt für die Dauer des Ratifikationsprozesses – aber der Lissaboner Vertrag sagt nichts darüber aus, was passiert wenn der Ratifikationsprozess scheitert. So etwas hat offenbar niemand den Parlamenten zugetraut, als der Lissaboner Vertrag verhandelt wurde – und auch die Parlamente selber, die den Lissaboner Vertrag ratifiziert haben, haben offenbar nicht gemerkt, welches Kuckucksei sie sich mit dieser Klausel ins Nest gelegt haben.

Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages beantwortete die Frage, was die Nichtratifizierung durch den Bundesrat oder irgendeines anderen nationalen Parlaments für ein Abkommen bedeutet, das bereits »vorläufig angewendet« wird, so: Gar nichts. Dann wird das Abkommen auf unbestimmte Zeit vorläufig angewendet, was materiell dasselbe ist wie wenn es ratifiziert würde, es sei denn, der Rat würde beschliessen, dies wieder rückgängig zu machen. Dazu ist er aber nicht verpflichtet. Kurzum: im Grundgesetz steht zwar, dass solche völkerrechtlichen Verträge von Bundestag und Bundesrat gebilligt werden müssen, aber in der Praxis ist die parlamentarische Zustimmung auch entbehrlich.

Vergleichen wir jetzt einmal die USA mit diesem eigenartigen europäischen oder deutschen Parlamentsverständnis. In den USA versucht Präsident Obama seit Monaten, für seine handelspolitische Agenda – neben TTIP will er noch einen ähnlich gelagerten Vertrag mit einer Reihe asiatischer Länder abschliessen – die sogenannte »Fast Track Authority« vom Kongress zu bekommen. Der US-Kongress hat nämlich das verfassungsmässige Recht, bei Handelsabkommen ständig mitzureden, und wenn ein Verhandlungsergebnis in Form eines fertigen Vertragsentwurfes vorliegt, diesen Punkt für Punkt durchzugehen und der Regierung Nachverhandlungsaufträge zu geben. Das verzögert unter Umständen natürlich die Verabschiedung, jedenfalls wenn die Regierung während des Verhandlungsprozesses nicht auf die Wünsche der Abgeordneten eingeht. Um das zu vermeiden, kann sich die Regierung die sogenannte »Fast Track Authority« bewilligen lassen – dann verzichtet der Kongress auf diese Rechte und ist einverstanden, dass er am Ende einen Vertragsentwurf bekommt, den er nur in Gänze zustimmen oder ablehnen kann. Obama hätte dies gerne, aber er bekommt es nicht – vor allem weil seine eigene Partei dagegen ist.

Fast Track ist in Europa der Normalfall. In Brüssel wie in Berlin. Europas Abgeordnete sind so anspruchslos, dass sie noch nie auf die Idee kamen, für sich dieselben Rechte zu fordern und durchzusetzen wie ihre amerikanischen Kollegen. Was sagt uns das?

Auswirkungen von TTIP

Es ist aber nicht nur die Art und Weise, wie Handelsabkommen generell verhandelt werden, die in einer Demokratie nicht hinnehmbar ist. Im Falle des TTIP würde auch der Inhalt des Abkommens in einem Ausmass die aus der EU gewohnten und vorhin skizzierten Entscheidungsprozesse ausser Kraft

setzen, das vollkommen unakzeptabel ist. Das ohnehin vorhandene Demokratiedefizit der EU würde völlig aus dem Ruder laufen.

TTIP wird nicht so etwas Ähnliches schaffen wie den europäischen Binnenmarkt vor zwanzig Jahren. Es würde einen Binnenmarkt schaffen ohne ein transatlantisches Gegenstück zum Europäischen Parlament, zum Europäischen Rat oder zur Europäischen Kommission – es gäbe quasi nur eine transatlantische Generaldirektion Handel und eine Generaldirektion Wettbewerb als Institutionen, und natürlich einen Regulatorischen Kooperationsrat. Was bedeutet das?

Im Dezember veröffentlichte das Corporate Europe Observatory einen durchgesickerten geheimen Vorschlag der Kommission zu "regulatorischer Kooperation" (datiert auf den 2.12.) im Rahmen der TTIP-Verhandlungen. Die Kommission möchte demnach mit dem TTIP die Art und Weise, wie in der EU Gesetze und Regulierungen verabschiedet werden, fundamental verändern: lange bevor Parlamente bestimmte Vorschläge zu Gesicht bekämen, hätten US-Regierung und Unternehmen weitreichende Konsultations- und Einflussmöglichkeiten. Der Vorschlag klingt verdächtig nach dem, was BusinessEurope und die American Chamber of Commerce im letzten Jahr zum Thema "regulatorische Kooperation" vorgelegt haben. Die Kommission schlägt den USA eine weitreichende Entmachtung gewählter Parlamente und auch der Zivilgesellschaft vor, so sehen diese Geheimverhandlungen aus.

TTIP bedroht aber auch in den USA die demokratischen Standards. Die amerikanischen Bundesstaaten haben wie auch unsere Bundesländer verfassungsmässig garantierte Souveränitätsrechte, in die der Bundesstaat nicht eingreifen darf. Diese Rechte gehen in den USA erheblich weiter als bei uns. Schon bei der ersten TTIP-Verhandlungsrunde im Juli fragten die Amerikaner die EU-Kommission ob sie eigentlich erwarte, dass die USA für TTIP ihre Verfassung ändern. Die EU will nämlich die amerikanischen Bundesstaaten zwingen, ihre gesamte öffentliche Beschaffung für europäische Firmen zu öffnen. Ein riesiger Markt für Daimler, VW, Veolia und so weiter. Dazu hat die US-Bundesregierung aber gar kein Recht, und mittlerweile tobt in den USA ein Juristenstreit, ob internationale Handelsverträge in die Verfassungsrechte der Bundesstaaten eingreifen können oder nicht.

39 Landesregierungen haben deshalb Ende Januar einen offenen Brief an das Weisse Haus geschrieben, in dem sie die verlangen, dass der US-Handelsbeauftragte keine Versuche unternimmt, mit den geplanten neuen Freihandelsabkommen die Möglichkeiten der Bundesstaaten einzuschränken, den Tabakkonsum zu regulieren. Anlass ist die Investor-Staat-Klage einer kanadischen Tabakfirma, die vor 10 Jahren die Anti-Tabak-Gesetze von 45 US-Staaten vor einem NAFTA-Tribunal angriff. Die Klage wurde zwar letztendlich abgewiesen, aber die Bundesstaaten hatten hohe Kosten – Steuergelder - für teure Anwaltsfirmen zu bezahlen. Die von WikiLeaks veröffentlichten geheimen Verhandlungstexte zum Transpazifischen Freihandelsabkommen, das die USA gerade mit einer Reihe asiatischer Länder verhandeln, machen deutlich, dass dieses TPP genannte Abkommen solche Klagen auch in Zukunft ermöglichen würde – obwohl der US-Handelsbeauftragte bis zu den WikiLeaks-Veröffentlichungen versichert hatte, das sei nicht der Fall. Da hat sich WikiLeaks wieder mal verdient gemacht...eigentlich ist so etwas die Aufgabe eines Parlaments, aber die Parlamente finden es ja leider in Ordnung, dass die Verhandlungen vor ihnen geheimgehalten werden. Wer glaubt, dass nur TPP aber nicht TTIP solche Klauseln enthalten würde, ist selber schuld.

[So neu ist das alles nicht](#)

Wenn Sie jetzt empört sind, was mit TTIP und in der Handelspolitik allgemein hinter einer demokratischen Fassade abläuft, dann möchte ich jetzt noch ein paar Ausführungen machen, die zeigen: so neu ist das alles nicht. Im Gegenteil. Es ist nur ein erneuter und noch umfassenderer Anlauf, eine neoliberale Deregulierungsagenda durchzuziehen, über die es schon öfter mal öffentliche Empörung gab.

Manche erinnern sich vielleicht noch an das MAI, das Multilaterale Abkommen über Investitionen. Mitte der 1990er Jahre wurden die Verhandlungen im geheimen begonnen, ausserhalb der WTO. Verhandlungstexte, Vertragsentwürfe - alles geheim. Parlamente wussten nichts davon, oder zumindest behaupteten sie das. Als diese Verhandlungen ruchbar wurden, Textstellen durchsickerten, war die Empörung gross. Damals sollte das Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren, die Paralleljustiz für Investoren gegen souveräne Staaten, zwischen allen Vertragsstaaten eingeführt werden – in erster Linie OECD-Länder, also entwickelte Demokratien und Rechtsstaaten. Angesichts der öffentlichen Proteste erklärte Frankreich im Oktober 1998, es lehne MAI ab, und damit konnte auch die EU nicht mehr ratifizieren, das Projekt war beendet. Alle, die jetzt über die geplanten Investor-Staat-Schiedsgerichtsverfahren im TTIP und auch dem geplanten Kanada-Freihandelsabkommen so erstaunt sind, könnten es eigentlich wissen – und wenn diese Abkommen scheitern, können Sie sich darauf verlassen, dass die Globalisierer und Deregulierer im BMWi und der Kommission in ein paar Jahren den nächsten Versuch starten werden.

Oder nehmen wir ACTA, auch so ein gescheitertes Vertragsprojekt. Es sollte geistige Eigentumsrechte, Urheberrechte, Patentrechte in einem Ausmass zugunsten von Industrieinteressen ausweiten, dass von vornherein klar war: diese Agenda findet unter normalen Bedingungen nie eine parlamentarische Mehrheit. Auch zu ACTA wurden die Verhandlungen von den Regierungen geheim begonnen, und die Parlamente behaupteten wieder sie hätten nichts davon erfahren, und die öffentliche Empörung veranlasste schliesslich das Europaparlament 2012 zu einer Entschliessung, man werde so ein Abkommen nicht ratifizieren. Dem schlossen sich einige EU-Mitgliedsstaaten an, darunter sogar die schwarz-gelbe deutsche Bundesregierung, und damit war ACTA beendet. Aber: die ACTA-Agenda kommt in der Substanz mit TTIP wieder, kryptisch verklausuliert im Verhandlungsmandat als »additional intellectual property issues«. Auch in den vor kurzem von WikiLeaks veröffentlichten Geheimdokumenten aus den parallel laufenden TPP-Verhandlungen fand sich die vorschnell totgeglaubte ACTA-Agenda der Ausweitung von Monopolrechten über geistiges Eigentum, Patente und ausufernde Urheberrechte Paragraf um Paragraf nachzulesen.

Dies alles zeigt: wir können nicht dabei stehen bleiben, TTIP und das Kanada-Abkommen zu verhindern. Wir brauchen eine grundlegende Neuorientierung in der Handelspolitik, sowohl vom Inhalt als auch in der Form. Nie wieder darf es vorkommen, dass die EU-Regierungen und die Kommission zusammen ein geheimes Verhandlungsmandat ausbrüten, geheim verhandeln, darauf zwar Industrieinteressen Einfluss nehmen, aber keinerlei demokratische und parlamentarische Diskussion und Einflussnahme darauf erfolgt, und am Schluss willfährige Parlamente alles abnicken. So etwas hat in einer Demokratie keinen Platz. Vielen Dank.